

2. Постановление Правительства РФ от 23.09.2002 N 696 (ред. от 22.12.2011) "Об утверждении федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности"// "Собрание законодательства РФ", 30.09.2002, N 39, ст. 3797.
3. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. "Современный экономический словарь" (ИНФРА-М, 2006).
4. Постановление Правительства РФ от 17.03.2014 N 193 "Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменения в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. N 89"// "Собрание законодательства РФ", 24.03.2014, N12, ст. 1290.

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ УРЕГУЛИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ШОКОВ

УДК  
336.275.3 (470.54)

Толмачева О.В., к.э.н., доцент  
каф. ФДОиК ВШЭМ, УрФУ

**Аннотация.** В условиях финансового кризиса обостряются проблемы бюджетных дефицитов региональных органов власти, вследствие чего отмечается лавинообразный рост государственного долга. В данной статье рассматриваются проблемы роста и урегулирования государственного долга Свердловской области. Особое внимание уделено анализу структуры государственного долга Свердловской области его динамики за период 2009 – 2014гг.

**Abstract.** The financial crisis exacerbated the problems of budget deficits regional authorities, resulting in marked avalanche growth of public debt. This article discusses the problems of growth and settlement of the public debt of the Sverdlovsk region. Particular attention is paid to the analysis of the structure of the public debt of the Sverdlovsk region of its dynamics over the period 2008 - 2014.

**Ключевые слова:** государственный долг, бюджетный дефицит, финансовый кризис, Свердловская область

В современных условиях острой недостаточности средств в региональных бюджетах, роста их дефицитов и объемов долга большое внимание уделяется проблемам их снижения.

Возникновение бюджетного дефицита обусловлено потребностью расходования средств в большей степени, чем позволяют возможности бюджета. Чаще всего, возникновение дефицитов вызвано двумя причинами: нерациональной экономической и финансовой политикой; финансированием крупных инвестиционных программ, связанных с большими затратами.

Для финансирования бюджетного дефицита используется привлечение дополнительных денежных средств. К источникам финансирования бюджетного дефицита субъектов Федерации относят:

- государственные (муниципальные) ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации;
- кредиты кредитных организаций в валюте Российской Федерации;
- бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- кредиты международных финансовых организаций в валюте Российской Федерации;
- изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета;
- иные источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов;

Негативным последствием использования источников финансирования бюджетного дефицита является увеличение государственного долга, который со временем может стать неуправляемым и очень опасным для экономики.

Долговая политика субъектов Федерации РФ регулируется следующими законодательными актами:

- Бюджетным кодексом РФ (БК РФ)
- Законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»
- Законом «О рынке ценных бумаг»

В соответствии с вышеперечисленными законодательными актами структурно долг субъекта РФ может включать:

- 1) государственные ценные бумаги субъекта Российской Федерации;
- 2) бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- 3) кредиты, полученные субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций;
- 4) государственные гарантии субъекта Российской Федерации.

В соответствии с законодательством РФ установлены следующие ограничения по привлечению заемных денежных средств субъектами Федерации РФ (табл. 1).

Таблица 1

Ограничения, установленные Бюджетным кодексом РФ по финансированию бюджетного дефицита и государственного долга субъекта Федерации РФ [ 2, стр.4 ]

Показатель	Величина
Величина дефицита бюджета субъекта Федерации	Не более 15% собственных доходов без учета безвозмездных поступлений

Предельный объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Федерации	Не должен превышать 10% расходов бюджета
---	--

Таким образом, возможно использование 3-х форм привлечения денежных средств региональными органами власти:

1. Бюджетные кредиты
2. Кредиты коммерческих банков
3. Выпуск ценных бумаг.

Бюджетные кредиты (кредиты вышестоящего бюджета) являются наиболее дешевым источником финансирования. В 2009 году были расширены возможности регионов по привлечению бюджетных кредитов и увеличен их срок до 3 лет. Бюджетные кредиты предоставляются на льготных условиях. Часть бюджетных кредитов направлялась для поддержки муниципальных образований. Однако сложности в процедуре предоставления средств, и высокие трудозатраты по подготовке документов вынудили ряд субъектов Федерации обратиться к банковским кредитам и облигационным займам. Бюджетные кредиты уступали по критерию цена – срок - трудозатраты. Преимуществами банковского кредитования были быстрота получения и возможность досрочного погашения займа[3, стр.44].

Кредиты коммерческих банков. Основными кредиторами региональных органов власти являются коммерческие банки с государственным участием – Сбербанк, Внешторгбанк, Газпромбанк, Россельхозбанк. Основным недостатком кредитов коммерческих банков являются краткосрочный характер, высокие процентные ставки и необходимость предоставления залога.

Привлеченные кредиты органами власти в основном использовались для финансирования бюджетного дефицита и рефинансирования долга. Следует отметить, что коммерческие банки кредиты на развитие инвестиционных проектов субфедеральным органам не предоставляли.

За последние 5 лет объем государственного долга субъектов Российской Федерации последовательно увеличивался, превысив к началу 2011 года 1 трлн. рублей. При этом максимальный рост – более 48% пришелся на кризисный 2009 год, а минимальный – менее 7% – на 2011 год. По состоянию на 1 января 2012 года государственный долг субъектов Российской Федерации составил 1,2 трлн. рублей или 2,2% ВВП, в том числе государственный внешний долг – 17,8 млрд. рублей или 0,03% ВВП.

По состоянию на 1 сентября 2012 года доля бюджетных кредитов в структуре долга субъектов превышала 37%, доля ценных бумаг составила почти 30%, на долю банковских и других кредитов пришлось около 24%, на долю государственных гарантий субъектов – почти 10% [3, стр.44].

Анализируя динамику бюджетного дефицита и государственного долга Свердловской области, следует отметить, что в целом она коррелирует с общероссийской. Резкое увеличение объема государственного долга, (как и во многих регионах России), отмечается в 2011 году. В 2010 -2014гг. происходит значительный рост объема бюджетного дефицита и государственного долга,

что связано с повышением расходов областного бюджета и сокращением его доходов.

Основными источниками финансирования дефицита областного бюджета Свердловской области являлись: остатки средств областного бюджета на счетах в банках, бюджетные ссуды (кредиты), кредитные соглашения и договора. За исследуемый период наблюдалось привлечение средств за счет выпуска ценных бумаг Свердловской областью только в 2011 и 2012 гг., в отдельные периоды наблюдалась повышение доли использования бюджетных кредитов и кредитных соглашений.

Проведенный анализ бюджетного дефицита и государственного долга Свердловской области за период 2009 – 2014 гг. показывает, что наиболее благоприятная ситуация складывалась в 2009 году, на самом пике кризиса и в 2010, послекризисном году, что отличало Свердловскую область от других регионов России. Бюджетный дефицит фиксировался за исследуемый период дважды: в 2011 и 2013 году. Рассмотрим ситуацию подробнее. В 2009 и 2010 годах ситуация с бюджетным дефицитом оставалась стабильной по 2-м причинам:

1. Большому объему безвозмездных перечислений из Федерального бюджета - 33,33 и 21,97% соответственно.
2. Высокой доле налоговых доходов в доходной базе регионального бюджета (64,75 и 76,46%), что говорит о промышленно развитом регионе (табл.2).

Таблица 2

Динамика дефицита областного бюджета Свердловской области, млн.руб.[4]

№	Показатель	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	Доходы всего, в т.ч., тыс. руб.	109 976, 57	123 610, 84	139 78 2, 06	174 08 6, 51	172 834, 34	186 616, 46
2	Расходы, в т.ч., тыс. руб.	103 731, 62	117 370, 47	145 87 3, 02	155 91 4, 79	180 427, 33	184 438, 78
3	Дефицит (профицит), тыс. руб.	- 6 244, 9 4	6 240, 3 7	- 6 090, 96	18 171, 71	- 7 592, 9 9	2 177, 68
4	Дефицит к объему доходов (без учета финансовой помощи из федерального бюджета), %	-	-	5,1	-	5,6	-

В 2011 году Правительством Свердловской области было принято решение о выпуске внутреннего облигационного займа на сумму 3 млрд.руб. для финансирования дефицита областного бюджета. Документарные на предъявителя сроком от 1 года до 5 лет с фиксированным купонным доходом.

В 2012 году выпускается облигаций на сумму 3,0 млрд.руб. Данными займами была продолжена история выпуска облигаций Свердловской областью, эмиссия которых осуществлялась с 1993 по 1998 год.

Рассматривая государственные заимствования Свердловской области, то необходимо отметить, что займы начали использоваться в 2011 и 2012 годах, в остальные периоды активность по заимствованию денежных средств была низкой. Не всегда использование источников финансирования дефицита коррелировалось с необходимостью финансирования самого дефицита. Это объясняется необходимостью финансирования расходов бюджета и погашения ранее привлеченных займов. В качестве источников финансирования дефицита областного бюджета использовались бюджетные ссуды и кредитные соглашения (табл.3).

Таблица 3

Источники финансирования дефицита областного бюджета  
Свердловской области, млн. руб. [4 ]

	Показатель	2011 г.		2012 г.		2013 г.		2014 г.	
		Сумма	%	Сумма	%	Сумма	%	Сумма	%
1	Бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней	900,0	7,1212	-1 112,81	-	1 326,21	5,05	-1013,75	-
2	Кредиты от кредитных организаций	4 200,0	33,23	0,00	0	15 100,0	57,55	19 604,0	-
3	Изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджетов	4 337,42	34,32	4 012,1	-	7 871,58	30	1 867,46	-
4	Государственные ценные бумаги	3 000,0	23,74	3 000,0	-	900,0	3,43	-1 650,0	X
5	Иные источники	200,8	1,59	-4 660,7	X	2 842,12	10,83	1 047,19	-
	Сумма	12 638,23	100	1 238,58	100	26 239,92	100	19854,9	100

В структуре государственного долга Свердловской области преобладают государственные гарантии и кредитные соглашения (табл.4).

Таблица 4

Структура государственного долга Свердловской области, млн.руб. [ 4 ]

	Показатель	2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.		2013 г.		2014 г.	
		Сумма	%	Сумма	%	Сумма	%	Сумма	%	Сумма	%	Сумма	%
1	Бюджетные кредиты	4262,80	51,72	6432,24	65,18	7032,24	35,81	5919,43	28,53	7245,64	21,38	623,89	12,50
2	Кредиты от кредитных организаций	0	0	0	0	3600,0	18,33	3600,0	17,35	18700,0	55,18	38304,0	77,13
3	Государственные гарантии	3979,03	48,27	3435,84	34,81	6002,69	30,57	5222,58	25,17	2843,40	8,39	1674,77	3,37
4	Ценные бумаги	0	0	0	0	3000,0	15,27	6000,0	28,92	5100,0	15,04	3450,0	6,94
	Сумма	8241,84	100	9868,08	100	19634,93	100	20742,01	100	33889,05	100	49660,66	100

Что касается перспектив заемной политики субъектов Федерации РФ, то разрыв между доходной и расходной частью бюджетов приводит к росту в условиях кризиса их государственного долга. В условиях недостаточности доходной базы региональных бюджетов возрастет проблема рефинансирования задолженности.

В перспективе, после 2015 года, кризисные явления в экономике регионов будут ослабевать, произойдет медленный рост доходной базы бюджетов. Но основные проблемы останутся: это нестабильность поступлений налоговых платежей, высокие объемы бюджетного дефицита и государственного долга, зависимость от финансовой помощи из вышестоящего бюджета, невозможность долгосрочного финансирования, высокая стоимость обслуживания долга, и необходимость реструктуризации ранее накопленной задолженности.

В 2015-2016гг. объемы выпуска региональных облигаций возрастут, т.к. произойдет увеличение дефицитности бюджетов. Субъекты Федерации будут использовать те же, что и ранее, источники финансирования дефицита: средства Министерства финансов РФ, кредитный рынок и рынок облигаций. Однако соотношение этих источников изменится – произойдет снижение объема финансовой помощи Министерством финансов РФ в части дотаций на

сбалансированность бюджетов и, скорее всего, бюджетных кредитов. Таким образом, роль рынка субфедеральных займов возрастет.

Бюджетный кодекс РФ в должной мере не снижает уровень кредитного риска эмитента. Во-первых, он не содержит каких-либо требований к структуре задолженности по срокам, по суммам, по формам выплаты дохода. Во-вторых, отсутствуют требования к структуре расходов. Высокая доля неотложных расходов (социальные обязательства и расходы на неотложное восстановление объектов инфраструктуры) в бюджете делает его менее гибким и подверженным более высоким рыночным рискам. Следовательно, возрастут и возможные риски возникновения дефолтов.

Таким образом, для снижения риска обслуживания долга и формирования оптимального уровня его величины и структуры региональных облигаций необходимо установление дополнительных критериев в области заемной политики.

При определении кредитных рейтингов региональных органов власти РФ используется показатель отношения дефицита бюджета к доходам бюджета (без учета финансовой помощи). Использование данного показателя в качестве ограничения роста долговой нагрузки возможно добиться значительного снижения риска невозможности обслуживания долга региональными органами власти и предотвращения дефолтов (в т.ч. и в Свердловской области).

#### **Список литературы**

1. *Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.98 № 145-ФЗ (с изменениями и дополнениями).*
2. *Федеральный закон «Об особенностях эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг» от 29.07.98 № 136-ФЗ (с изменениями и дополнениями).*
3. Основные направления долговой политики Российской Федерации на 2013-2015 гг.
4. *Законы Свердловской области «Об исполнении областного бюджета Свердловской области» 2009 – 2014 гг.»*
5. *Толмачева О.В. Государственные займы как форма финансирования государственных потребностей. Екатеринбург: АМБ, 2010.*
6. *Финансовый кризис в России и в мире./Научный редактор Е.Т. Гайдар. М: Проспект, 2010*